

**Gabriele Friderich
Kommunalreferentin
und 1. Werkleiterin des Abfallwirtschaftsbetriebes München**

**GATS
Ausverkauf des Gemeinwohls
Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen
Vortrag am 23. Oktober 2004 Evangelische Stadtakademie**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte mit meinem Beitrag noch einmal die Frage nach den erwarteten Auswirkungen auf die Kommunen stellen. Im Rahmen der Konferenz zum Thema „Leistungen der Daseinsvorsorge am Scheideweg“ vergangenes Jahr in Leipzig hat sie der Deutsche Städtetag wie folgt skizziert.

„Oberste Maxime der Kommunen ist es, für ihre Bürgerinnen und Bürger und die private Wirtschaft Dienstleistungen von hoher Qualität und erschwinglichen Preisen anzubieten. Die Kommune hat deshalb ein starkes Interesse daran, mit möglichst geringen Kosten die bestmöglichen Angebote zu niedrigen Preisen bereitzustellen. Gleichzeitig will sie andere wichtige kommunale Ziele, wie Beschäftigungsförderung, Gesundheitsschutz, Umweltschutz etc., ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand gewährleisten.“

So wurden Deponien und Kraftwerke errichtet, die die Nutzungsdauer von über 25 bis 30 Jahren haben. Im Bereich der Wasserversorgung wurden große Wasserschutzgebiete ausgewiesen, ökologischer Landbau eingeführt und Wasserentnahmebeschränkungen erlassen. Das Risiko einer schlechten Auslastung oder geringerer Erträge bei derart langfristigen Planungen wurde bewusst in Kauf genommen. Durch die Privatisierung werden aber diese Kriterien oft als wettbewerbsbehindernd oder vergabefremd eingestuft. Beides führt oft zu Rechtsstreiten vor der Vergabekammer, aber letztendlich immer zur Senkung der ökologischen und nachhaltigen Standards.

Die grundsätzliche Wahl- bzw. Entscheidungsmöglichkeit, kommunale Daseinsvorsorgeleistungen durch eigene Einrichtungen oder private Wirtschaftsunternehmen zu erbringen, wird durch das EU-Wettbewerbsrecht (Art. 81 ff. EGV) sowie einige Veröffentlichungen der EU-Kommission eingeschränkt. Hier ist insbesondere das Beihilfenrecht¹ gemeint. Problematisch sind die Fragen der möglichen Beihilfenotifizierung, da die Erbringung von Grundversorgungsdiensten aufgrund ihres allgemeinwirtschaftlichen Charakters nicht immer kostendeckend möglich ist. Dieses gilt unabhängig von der Frage, ob private Anbieter auch öffentliche Leistungen grundsätzlich günstiger erbringen können. Die fehlende Kostendeckung erfordert in vielen Fällen öffentliche Zuschüsse zugunsten der kommunalen oder privaten Unternehmen, die diese Leistungen erbringen. Öffentliche Zuschüsse an private oder auch öffentliche Unternehmen berühren aber immer den Regelungsbereich des EU-Beihilfenrechts.

Eine solche Beihilfe muss von der Europäischen Kommission genehmigt werden. Dieses setzt ein äußerst umständliches und zeitraubendes Genehmigungsverfahren in Gang. In Fällen, in denen die Erbringung dieser Leistung dringend und kurzfristig geregelt werden muss (z. B. Abfallentsorgung, Ambulanzdienste), kann das Notifizierungsverfahren sogar vorübergehend zur Gefährdung der Grundversorgung führen oder notwendige Investitionen unnötig verzögern.

¹ Art. 87 - 89 sowie Art. 86 EGV

Die Europäische Kommission fordert darüber hinaus, dass mit Hilfe einer Ausschreibung ein marktgerechter und günstiger Preis erzielt wird. Hierbei berücksichtigt die Europäische Kommission nicht, dass kommunale Unternehmen seit langem bestimmte Leistungen unter erschwerten Bedingungen (Territorialprinzip, Tarifrecht, u.s.w.) bereits erbringen. Mit einer Ausschreibungspflicht, allein um eine "marktgerechte Kompensation" zu ermitteln, würde ein bestehendes kommunales Unternehmen u. U. in seinem Bestand gefährdet.

Konsequenzen bei Verlust der kommunalen Gestaltungsfreiheit

Beim Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen werden bei der Erfüllung öffentlicher Grundversorgungsleistungen oft nur die rein marktwirtschaftlichen Gesichtspunkte berücksichtigt. Ob diese isolierte Betrachtung bei einem Vergleich von öffentlich und privat erbrachten Leistungen zulässig oder gar stichhaltig ist, darf bezweifelt werden.

Wie stellt sich die Situation für die Kommunen nach den derzeitigen Vorstellungen der Europäischen Kommission dar:

1. Kosten für Gewährleistungspflicht.

Verliert ein kommunales Unternehmen eine Ausschreibung zugunsten eines Privaten, bleibt bei den Kommunen trotzdem die Vorhaltepflcht für wirtschaftliche öffentliche Dienstleistungen bestehen (Die Gewährleistungspflicht ist für die Kommunen gesetzliche Vorgabe). Dieser Ansatz wird vom aktuellen Grünbuch bestätigt. Dies wird die Kommunen mit zusätzlichen erheblichen Kosten belasten.

2. Ausschreibung

Wenn Leistungen künftig nicht mehr selbst erbracht werden, müssen diese zunächst ausgeschrieben werden. Diese Ausschreibung muss jedoch genau und umfassend die zu erbringenden Leistungen beschreiben und bewerten. Dabei muss einkalkuliert werden, dass diese Leistungen im Zeitablauf ggf. an sich ändernde Marktverhältnisse (oder politische Inhalte?) angepasst werden müssen.

Die Kommune wird vor der Aufgabe stehen, im Rahmen einer Ausschreibung den günstigsten Anbieter zu wählen. D.h., sie muss für wenig Geld hohe Qualitätsanforderungen sichern. Ungeklärt sind bisher die Kriterien, die an die Auswahl des "günstigsten" Bewerbers gestellt werden sollen bzw. können. Die sich derzeit häufenden Prozesse vor Vergabekammern zeigen diese Defizite deutlich.

Mit der Vergabe von Leistungen an Private findet gleichzeitig auf diesen Märkten eine massive Abwanderung von Know-how und fachtechnischen Wissen von öffentlichen zu privaten Unternehmen statt, das den Kommunen später nicht mehr zur Verfügung steht und ggf. teuer eingekauft werden muss.

3. Kontrolle

Wird die Leistung dann privat erbracht, muss sie regelmäßig und (wie die Erfahrungen in anderen Bereichen zeigt) umfassend kontrolliert werden, d. h. die Kommunen müssen in der Lage sein, ein entsprechendes Instrumentarium vorzuhalten, um diese Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse kontrollieren zu können. Es müssen nach wie vor z. B. bestimmte Umwelt- und Qualitätsstandards eingehalten werden. Im Zweifel muss hierzu entsprechendes Fachwissen eingekauft werden.

Fazit:

Der Regulierungsaufwand erhöht sich beträchtlich. Damit sind erhebliche Transaktionskosten verbunden, die die Kommunen zusätzlich aufbringen müssen.

Konsequenzen für Gewährleistung und Einflussnahme

Mit der Übertragung kommunaler Dienstleistungen an Private ist zugleich ein Verlust der Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen verbunden. Insbesondere besteht mit der Aufgabe eigener Unternehmen die Gefahr, dass die ausschreibende Kommune in ein erhebliches Abhängigkeitsverhältnis zu den jeweiligen privaten Dienstleistern gerät. In verschiedenen "liberalisierten" Dienstleistungssektoren bestehen bei den privatwirtschaftlichen Anbietern bereits jetzt Oligopole, zum Teil Monopole. Dieses

gilt insbesondere für den Abfall- aber auch z.B. den Stromversorgungsbereich. Unter solchen Umständen entstehen eine Reihe von Unsicherheiten für die Kommune. Was passiert z. B., wenn ein Monopolanbieter nicht mehr in der Lage ist, seine Leistungen zu erbringen? Wie kann in einem solchen Fall die Kommune ihre Grundversorgungspflicht erfüllen? Wie können auf einem verengten Markt mit wenigen Anbietern insbesondere kleinere Kommunen, die über keine starke Verhandlungsposition verfügen, verträgliche und angemessene Preise sowie bestimmte Qualitätsanforderungen in den Verhandlungen durchsetzen?

Fazit:

Verlust von Einflussmöglichkeiten für die lokale Demokratie; in Oligopolmärkten können erhebliche Unsicherheiten bei der Versorgung mit Leistungen entstehen.

Konsequenzen für die Qualität der Versorgung

Im Rahmen der Grundversorgung geht es auch darum, bestimmte Standards einzuhalten. Im Energiebereich sind derzeit noch ca. 570 Stadtwerke darum bemüht, eine möglichst dezentrale und somit umweltfreundlichere Energieversorgung zu gewährleisten. Ein Rückzug dieser Betriebe führt unweigerlich zu einer Konzentration auf wenige private Großenergieversorger.

Bei anderen Grundversorgungsleistungen sind andere Standards - wie z. B. der Gesundheitsschutz - zu berücksichtigen. Ob diese Standards in Ausschreibungen festgelegt werden können, ist bisher unklar. Darüber hinaus können sich im Laufe der Jahre die Anforderungen an Leistungs- und Qualitätsstandards ändern; eine diesbezüglich erforderliche Öffnung der Verträge kann in der Regel nicht in den entsprechenden Vereinbarungen mit privaten Anbietern berücksichtigt werden oder verursachen hohe ungeplante Kosten.

Fazit:

Die Qualität der Versorgung ist gefährdet.

Auswirkungen der Privatisierung auf die ökologischen Standards

Im Bereich der Abfallwirtschaft und der Wasserversorgung wurde z. B. in München schon nachhaltig gearbeitet, lange bevor der Begriff durch die Agenda 21 bekannt wurde.

So wurden Deponien und Kraftwerke errichtet, die Nutzungsdauern von über 25 – 30 Jahren haben. Im Bereich der Wasserversorgung wurden große Wasserschutzgebiete ausgewiesen, ökologischer Landbau eingeführt und Wasserentnahmebeschränkungen erlassen. Das Risiko einer schlechten Auslastung oder geringerer Erträge bei derart langfristigen Planungen wurden bewusst in Kauf genommen. Durch die Privatisierung werden diese Kriterien oft als Wettbewerbsbehindernd oder Vergabefremd eingestuft. Beides führt oft zu Rechtsstreiten vor der Vergabekammer, aber letztendlich immer zur Senkung der ökologischen und nachhaltigen Standards.

An der Hoffnung, dass hohe ökologische Standards EU-weit festgeschrieben werden können, habe ich berechtigte Zweifel.

Hier tut sich die EU-Kommission schwer. Einerseits fordert sie diskriminierungsfreien Marktzugang, andererseits bemängelt sie im Abschlussbericht zum 5. Umweltaktionsprogramm die mangelnden Umweltinitiativen innerhalb der Mitgliedsstaaten gerade auch im Abfallbereich. Die EU-Kommission scheint dabei den angeblichen Gegensatz zwischen Nachhaltigkeit und freier wirtschaftlicher Entwicklung nicht überbrücken, sondern zu Gunsten der privatwirtschaftlichen Lobby entscheiden zu wollen. Ob hier der ungebrochene Glaube der EU-Kommission an die Regelungskräfte des freien Marktes, (im Grünbuch finden sich entsprechende Passagen) oder die mit nötigem Nachdruck vorgebrachten privaten Interessen entscheidend sind, kann ich nicht beantworten.

Die Programme, die die EU-Kommission z. B. zur Abfallvermeidung auflegt, haben derzeit nur appellaktiven Charakter. Ein Abfallwirtschaftskonzept unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitskrite-

rien, wie es die Landeshauptstadt München 1999 erarbeiten ließ, wird derzeit von keinem EU-Standard gefordert und würde nach einer Privatisierung schon aus wirtschaftlicher Sicht wohl nicht mehr möglich sein.

Fazit:

Hohe ökologische Standards in den Kommunen sind gefährdet

Kommunale Gesamtsicht

Kommunale Unternehmen unterscheiden sich nicht nur wesentlich von privaten Unternehmen dadurch, dass der alleinige Zweck privater Unternehmen die Gewinnerzielung ist, sie sind auch ein wichtiger Bestandteil im gesamtwirtschaftlichen Gefüge einer Kommune.

Kommunale Unternehmen können und sollen eine weitergehende Funktion für die Kommune als Wirtschaftsstandort und Arbeitsmarktreion wahrnehmen: Gerade kommunale Unternehmen gehören in den Städten häufig zu den größten und wichtigsten Auftraggebern für die örtlichen Unternehmen - meist kleine und mittlere Betriebe im Handwerk und den verschiedenen Branchen. Dementsprechend tragen sie zur Arbeitsplatzhaltung bei. Das Investitionsvolumen von kommunalen Unternehmen zugunsten lokaler Handwerksbetriebe ist erheblich. Mit der Vergabe von Daseinsvorsorgeleistungen an Großunternehmen und Oligopole besteht die Gefahr, dass arbeitsplatzsichernde Aufträge an lokale Handwerksbetriebe verloren gehen.

Exkurs: Der AWM, dem ich als 1. Werkleiterin vorstehe, beschäftigt für viele Aufgaben, die er selbst nicht erledigt, z. Zt. rund 35 private Vertragspartner. Z. B. kompostieren mehrere mittelständische Unternehmen den vom AWM eingesammelten Biomüll. Eine ARGE aus verschiedenen Altpapierhändlern und Verwertern kümmert sich um die Papierverwertung, gemeinnützige Unternehmen um die Verwertung von Sperrmüll, Altkleidern und Elektro-Schrott. Auch kleine und mittelständische Beratungsunternehmen beauftragt der AWM. Natürlich sind bei den beauftragten Firmen auch große Entsorger bzw. deren Töchter oder Partnerunternehmen vertreten. Trotzdem sind derzeit von den 35 privaten Partnern des AWM immerhin 20 dem privaten Mittelstand zuzuordnen. (Durch den weiterhin ungebrochenen Konzentrationsprozess in der Entsorgungswirtschaft können die per Ausschreibung gewonnenen Vertragspartner aber natürlich bis zum Ende der Laufzeit durchaus einen neuen Namen tragen)

Das Gleiche gilt für den Gesichtspunkt, dass kommunale Unternehmen, die nicht ausschließlich nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung arbeiten, unter sozialen Gesichtspunkten auch Arbeitnehmer beschäftigen, die bei privaten Unternehmen keine Chance mehr haben oder hätten.

Das Gleiche gilt z. B. für die Schaffung von Ausbildungsplätzen. Würden diese Arbeitnehmer durch Privatisierungsmaßnahmen entlassen, würden diese Kosten im Gesamtwirtschaftsgefüge der Kommune spätestens über die Sozialhilfe wieder zu Buche schlagen.

Diese Nebeneffekte, die mit eigenen Unternehmen zugunsten der örtlichen Bevölkerung ermöglicht werden, können nicht durch eine Ausschreibung und entsprechender Verpflichtung privater Unternehmen erzielt werden, da es sich in der Regel um vergabefremde Kriterien handelt.

Fazit:

Die Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Ziele der Kommunen ist in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund muss bei einem Vergleich kommunaler und privater Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge evaluiert werden, was sich - gerade auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten - durch die Liberalisierung für die Bürgerinnen und Bürger letztendlich verbessert. Der rein betriebswirtschaftliche Gesichtspunkt kurzfristiger Preissenkungen kann hierfür kein ausreichendes Argument sein. Insgesamt zeigt sich, dass die von der Kommission favorisierte Struktur eines "Ausschreibungswettbewerbs" zur Erbringung öffentlicher Grundversorgungsdienstleistungen mit erheblichen Transaktionskosten einhergehen kann. Nicht nur die erforderliche Flexibilität der Aufgabenerfüllung muss

vor diesem Hintergrund in Zweifel gezogen werden. Es ist außerdem zu befürchten, dass mit der von der EU-Kommission präferierten Form kein Effizienzmehrwert einhergeht. Es stellt sich daher die Frage, ob der durch die Vergabe und Kontrolle entstehende personelle und finanzielle Aufwand die erwarteten Einsparungen und Kostenreduzierungen für die Verbraucher aufhebt bzw. die Qualität der Leistung beeinträchtigt.

Forderungen der Kommunen

Betrachtet man die soeben skizzierten Auswirkungen einer möglichen Liberalisierung, so kristallisieren sich folgende Forderungen heraus:

- Entscheidungsfreiheit darüber, welche Dienstleistung die Kommune selbst erbringen will und wie sie diese Leistung anbietet.
- Rechtssicherheit darüber, welche Leistungen EU-relevant sind, und wann eine öffentliche Leistung unter das europäische Wettbewerbsrecht fällt.
- Klare Abgrenzung zwischen wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Dienstleistung. Die mündliche Aussage der Kommission, dass diese Frage marktabhängig ist, kann weder von den Verbrauchern noch von den Kommunen akzeptiert werden.
- Konkrete Abgrenzung, wann und unter welchen Bedingungen eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels angenommen wird. Wird keine Beeinträchtigung angenommen, greifen die Wettbewerbsvorschriften nicht.
- Klare Regelungen hinsichtlich der Ausschreibungspflichten bei sog. Inhouse-Geschäften. Viele Kommunen haben zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit die Erbringung ihrer Dienstleistungen aus der Kernverwaltung ausgegliedert. Nach den Modellen der Kommission sollen sie nun gezwungen sein, diese Dienstleistungen auszuschreiben. Verliert das kommunale Unternehmen, kann es sich auf keine weitere Ausschreibung bewerben und würde somit überflüssig. Hier führen dann das nationale Territorialprinzip und die nationalen Beschränkungen der Gemeindefirtschaftsordnung zum endgültigen Aus für dieses Unternehmen.
- Befreiung vom Tatbestand der notifizierungspflichtigen Beihilfe für alle Zuwendungen der Kommunen zur Kostendeckung der Daseinsvorsorgedienstleistungen.

Mein Resümee

Der Begriff der Unsicherheit zieht sich wie ein roter Faden durch die Debatte nach der Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge. Von den Definitionen der Begriffe, über die Konsultationsverfahren bis hin zur Beschreibung der Auswirkungen besteht keine Sicherheit. Eintrittswahrscheinlichkeiten, Abschätzungen aber auch Vermutungen und Ängste prägen das Bild.

Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit in dieser Diskussion besteht auch in der Unterschiedlichkeit, mit der in unseren Nachbarländern diese Frage diskutiert wird. Dahinter steht vor allem auch die Bedeutung der Städte für die jeweiligen Gesellschaften. (Beispiel: Italien und Frankreich).

Wenn es also zu einem europäischen Regelwerk über die öffentlichen Dienstleistungen kommt, werden die Belange deutscher Kommunen aus heutiger Sicht mit Sicherheit das Nachsehen haben.

Ich bin mir sicher, dass ein Wahlrecht der Kommunen viele der skizzierten Probleme lösen kann. Sie sollten sich frei entscheiden können ob

- sie Leistungen für ihre Bürger auch künftig ohne Ausschreibung durch ein eigenes Unternehmen erbringen lassen wollen; das Unternehmen bleibt dann aber räumlich auf die jeweilige Kommune beschränkt und darf nur Aufgaben, die einen öffentlichen Zweck erfüllen, erbringen, oder ob
- sie ihr Unternehmen künftig in den Wettbewerb stellen wollen - ohne räumliche und inhaltliche Beschränkung -; dann muss die jeweilige Kommune ihre Aufgaben aber im Wettbewerb vergeben - mit der Folge, dass das eigene Unternehmen eine solche Ausschreibung auch verlieren kann.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.